



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje

Author: Marcin Janik

Citation style: Janik Marcin. (2016). Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia" (S. 24-49). Katowice: Uniwersytet Śląski.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje

1. Policja administracyjna

Pojęcie *policji administracyjnej* nie ma charakteru normatywnego, jest to pojęcie będące konstrukcją dogmatyki prawa publicznego, ukazujące specyficzne relacje zachodzące między jednostką a administracją działającą w celu ochrony pewnych dóbr (bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, spokoju publicznego) lub wartości (życia, zdrowia). Dlatego już na wstępie warto przywołać kilka poglądów reprezentatywnych dla najnowszego dorobku nauki prawa administracyjnego.

B. DOŁNICKI do funkcji policyjnej zaliczył dwa typy działań. Po pierwsze państwo rozporządzające siłą zbrojną oraz innymi formami przymusu jest przede wszystkim powołane do chronienia swoich obywateli przed niebezpieczeństwami zagrażającymi im ze strony sił przyrody i innych ludzi. Gdy te zagrożenia realnie powstaną, państwo powinno je zwalczać i usuwać szkody przez nie spowodowane. Po drugie w ramach funkcji policyjnej mogą być podejmowane również działania o charakterze biernym, których celem jest zapewnienie przestrzegania istniejących w danym zakresie norm prawnych oraz przeciwdziałanie ich naruszeniu. Działania te mogą przybierać formę bądź interwencji prewencyjnych, bądź interwencji przywracających stan sprzed naruszenia, jeżeli do takiego naruszenia doszło¹. Zdaniem powołanego autora na istotę pojęcia *policja* w znaczeniu funkcjonalnym składają się: cel, którym jest ochrona interesów państwa przed naruszeniami lub też przywrócenie stanu sprzed naruszenia, oraz możliwości zastosowania przymusu jako środka służącego do osiągnięcia tego celu².

¹ B. DOŁNICKI, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*. W: K. NOWACKI, red., *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”. T. 272. Wrocław 2000, s. 395 i n.

² Ibidem, s. 396.

Materialne ujęcie *policji* właściwe jest dla poglądów Z. LEOŃSKIEGO. Jego zdaniem policję administracyjną należy kojarzyć z działalnością organów zajmujących się ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochroną ładu i spokoju publicznego, ochroną przed zagrożeniami zdrowia, życia, tj. działaniami w stanach zagrożenia (np. klęski żywiołowej) bez względu na to, jak ustawodawca nazywa organy powołane do ochrony tych wartości³.

Kontynuacje międzywojennej myśli policyjnej odnajdujemy w poglądach A. MATANA, który opierając się na dorobku T. BIGI, wyodrębnia pojęcie *policji*, wskazując na następujące elementy konstrukcyjne: cel działalności, tj. utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, środek działania, tj. przymus, oraz metodę realizacji celu, która polega na zapobieganiu niebezpieczeństwom, ewentualnie zwalczaniu już dokonanych naruszeń porządku prawnego⁴.

J. DOBKOWSKI wskazuje, że ze względu na cele działalności władzy publicznej określenia funkcjonalne i materialne policji są zbieżne. Różnica między nimi jest bardziej semantyczna niż merytoryczna, mają one bowiem przede wszystkim charakter deskryptywny, a mniej projektujący. Innymi słowy, pod kątem treściowym nie ma w tych dwóch koncepcjach istotnych rozbieżności. Według powołanego autora można przyjąć, że inaczej zostały w nich rozłożone akcenty, przyjęto także inny punkt analizy zagadnienia, co znajduje wyraz głównie w retoryce formułowanych określeń⁵.

W dalszej analizie będzie wykorzystane szeroko rozpowszechnione w literaturze znaczenie *policji administracyjnej* wskazujące, że jest to oparta na prawie działalność różnych podmiotów ukierunkowana na ochronę określonych dóbr i wartości. O istocie *policji* w ogólnym rozumieniu nie decydują zatem np. metoda regulacji stosunków społecznych, zakres środków przewidzianych przez normy prawne czy też strona organizacyjna, lecz

³ Z. LEOŃSKI, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)*. W: Z. NIEWIADOMSKI, J. BUCZKOWSKI, J. ŁUKASIEWICZ, J. POŚLUSZNY, J. STELMASIAK, red., *Administracja u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*. Przemyśl 2000, s. 346; Z. LEOŃSKI, *Policja administracyjna — istota, rodzaje, zadania*. W: Z. LEOŃSKI, red., *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*. Cz. 2. Poznań 2000, s. 40; Z. LEOŃSKI, *Materialne prawo administracyjne*. Warszawa 2001, s. 121. Podobne stanowisko reprezentuje M. JEŁOWICKI, który w policji administracyjnej widzi „sprawowaną przez organy administracji państwowej ochronę bezpieczeństwa, porządku, ładu i spokoju publicznego z możliwością użycia w określonych prawem sytuacjach środków przymusu państwowego”. Zob. M. JEŁOWICKI, *Inspekcje specjalne funkcjonujące w aparacie administracji państwowej*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”. T. 268. Wrocław 1990, s. 87.

⁴ A. MATAN, *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej*. W: J. Łukasiewicz, red., *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Cisna 2–4 czerwca 2002 r.* Rzeszów 2002, s. 353.

⁵ J. DOBKOWSKI, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*. Warszawa 2007, s. 46; J. DOBKOWSKI, *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*. „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8/2004, s. 20.

zidentyfikowany cel zarówno indywidualny, jak i wspólny, mieszczący się jednak w kategorii interesu publicznego⁶.

Warto w tym miejscu odnotować, że *policja administracyjna*, niebędąca co prawda terminem normatywnym, modelowo przedstawia m.in. specyficzne relacje między jednostką (obywatелеm) a administracją⁷. Pełni ona zatem podobną funkcję w procesie poznawczym i dydaktyce jak inne konwencjonalne narzędzia badawcze (np. stosunek administracyjnoprawny, władztwo publiczne, akt administracyjny). W tym znaczeniu *policja administracyjna* stanowi *terminus technicus* obrazujący jedną ze „sfer ingerencji administracji”⁸ czy też „szczególny rodzaj działalności administracyjnej” — aktywności pośredniej, w odróżnieniu od aktywności bezpośredniej — działalności prestacyjnej⁹.

W kategoriach pojęcia-przedmiotu *policja administracyjna* identyfikuje pewien rzeczowy zakres unormowania prawnego wynikający przede wszystkim z powszechnie obowiązującego prawa przedmiotowego. Nie jest to jednak pojęcie prawne czy instytucja prawna o konotacji nadanej tym sformułowaniom przez prawoznawstwo, lecz pojęcie prawnicze (doktrynalne), aprioryczne, będące wyznacznikiem pola regulacji prawnej i służące systematyzacji i twórczemu uogólnieniu materiału normatywnego z zakresu prawa administracyjnego oraz ujmowaniu tego obszaru w kategoriach funkcji administracji publicznej.

W konkluzji należy podnieść, że w świetle ujęcia systemowego *policja* oznacza działanie kwalifikowane ze względu na określone cele, do których należy ochrona pewnych wartości, tzn. życia lub zdrowia, oraz pewnych stanów, tj. bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego i spokoju publicznego, czyli zachowanie pewnego stanu równowagi.

Kryterium równowagi, określane niekiedy przez funkcjonalistów terminem *equilibrium* (homeostazy), związane jest z traktowaniem systemu jako utrzymującego swoją formę organizacyjną w trwałym układzie mimo zachodzących w nim zmian. Analogie do funkcji policyjnej dotyczą działań, które mają przywrócić system do stanu „normalnego” po zaistniałych zakłóceniach.

Termin *equilibrium* rozpoczął swoją karierę w naukach społecznych od socjologii V. PARETO, definiującego je jako taki stan układu, który polega na wywołaniu w układzie reakcji zmierzającej do przywrócenia stanu realnego, gdyby układ został poddany wpływom „sztucznym”, tj. odmiennym od

⁶ Ibidem, s. 49.

⁷ H. IZDEBSKI, M. KULESZA, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa 2004, s. 82; zob. też W. BEDNAREK, J. DOBKOWSKI, Z. KOPACZ, *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej*. W: I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA, red., *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków 2001, s. 25.

⁸ J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*. W: J. Boć, red., *Prawo administracyjne*. Wrocław 2000, s. 343.

⁹ J.S. LANGROD, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*. Kraków 2003, s. 251.

zwykle nań oddziałujących¹⁰. „Sztuczny” oznacza przy tym nie jakiś stan wywołany eksperymentalnie, lecz stan potencjalny, który może, lecz nie musi się wydarzyć. Chodzi tu o zmiany pojawiające się w systemie nagle, takie jak np. epidemie, powodzie, trzęsienia ziemi.

Dla prowadzonych rozważań ciekawe wydaje się przeanalizowanie zagadnienia związanego z rozgraniczeniem pojęć *policji administracyjnej* i *nadzoru*. Warto już na wstępie zwrócić uwagę, że zarówno *policja administracyjna*, jak i *nadzór* mają wiele cech wspólnych.

W literaturze zwraca się uwagę, że protoplastą policji administracyjnej i nadzoru była nieograniczona władza monarsza. Zdaniem M. SZEWCZYKA w wyniku ewoluowania tych pojęć następowało stopniowe ich zróżnicowanie. W efekcie tych zmian pojęcie *policji* zaczęto identyfikować z ogółem działań podejmowanych przez administrację w celu ochrony życia, zdrowia, mienia i porządku publicznego z możliwością ingerencji o charakterze władczym¹¹, *nadzorem* określano natomiast działania polegające m.in. na władczej ingerencji, ale tylko wobec podmiotów realizujących funkcje publiczne. Podział ten nie był jednak ani przez ustawodawstwo, ani przez doktrynę przestrzegany. Należy wyraźnie podkreślić, że pojęcie *nadzór* stosowane jest nie tylko w relacjach organizacyjnego podporządkowania, ale także w relacjach z podmiotami spoza administracji publicznej. Tak więc istnienie lub nieistnienie więzów organizacyjnych nie jest czynnikiem różnicującym te dwa pojęcia¹².

Interesujący problem związany nie tylko z wieloznacznością analizowanych pojęć, lecz także z oparciem obu typów działań na normach prawnych pojawił się w rozważaniach B. DOLNICKIEGO¹³. Powołany autor wskazuje, że co prawda oba typy działań muszą mieć oparcie w normach prawnych, jednak o ile działania nadzorcze mogą mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy konkretna norma na to pozwala, o tyle przy działaniach typu policyjnego dopuszczalne jest wykorzystanie uznania administracyjnego. Autor jednocześnie mocno podkreśla, że powołane kryterium podziału odnosi do tej części policji administracyjnej, której celem jest usuwanie konfliktów między interesem ogólnospołecznym a partykularnym interesem określonych podmiotów i zapobieganie takim konfliktom. Tym samym przeprowadzony podział znajduje zastosowanie w sferze działań mających na celu ochronę

¹⁰ V. PARETO, *O równowadze systemu społecznego*. W: *Elementy teorii socjologicznych*. Warszawa 1975, s. 75; S. WRÓBEL, *Funkcjonalistyczne koncepcje dynamiki politycznej. Proces i zmiana polityczna*. Katowice 1992, s. 44–66; A. LESSER, *Functionalism in Social Anthropology*. „American Anthropologist. New Series”, 1935, vol. 37, s. 386–394; H. FALLDING, *Functional Analysis in Sociology*. „American Sociological Review”. Vol. 28, no 1/1963, s. 387–394; M. ABRAHAMSON, *Functionalism*. Englewood Cliffs 1978, s. 38.

¹¹ M. SZEWCZYK, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*. Poznań 1995, s. 40.

¹² P. WOJCIECHOWSKI, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*. Warszawa 2008, s. 45.

¹³ B. DOLNICKI, *Policyjne funkcje państwa w Polsce...*, op. cit., s. 396.

bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie zaś do działań ukierunkowanych na ochronę dóbr osobistych człowieka (życia, zdrowia, mienia).

Warto w tym miejscu odwołać się jeszcze do rozważań A. MATANA, który wskazuje, że nadzór pozostaje w bezpośrednim związku z policją, różni go od niej natomiast moment dokonania ingerencji. O ile w policji jest on związany z koniecznością odwrócenia pewnego niebezpieczeństwa o charakterze bezpośrednim, o tyle przy nadzorze niebezpieczeństwo związane jest z nieprzestrzeganiem norm prawa materialnego¹⁴. Autor podkreśla również, że z analizy orzecznictwa można wyprowadzić twierdzenie, iż orzeczenia, w których sądy odmawiają aktom nadzoru charakteru decyzyjnego, są obarczone błędem wynikającym z przyjmowania klasycznej konstrukcji nadzoru jako instytucji ustrojowej. Dlatego A. MATAN wskazuje, że nadzór jest także instytucją prawa materialnego, obejmującą szerokie spektrum stosunków administracji publicznej i jednostki. W tego rodzaju relacjach, głównie ze względu na konieczność zapewnienia właściwych standardów ochrony prawnej podmiotom niepozostającym w układzie podporządkowania wobec administracji publicznej, trzeba posługiwać się taką formą działania, która zachowanie owych standardów gwarantuje. Dlatego uznanie tych aktów za decyzje administracyjne i tym samym konieczność stosowania w postępowaniu zmierzającym do ich podjęcia kodeksu postępowania administracyjnego gwarancję taką zapewnia¹⁵.

W dyskursie nad relacjami zachodzącymi między wskazanymi powyżej pojęciami istotną rolę odgrywają również poglądy J. JAGIELSKIEGO, który na podstawie analizy problematyki inspekcji realizujących funkcje kontrolne wobec podmiotów spoza administracji formułuje twierdzenie, by wyposażenie tych inspekcji w kompetencje władcze odczytywać nie tyle jako przypisanie inspekcjom pozycji organów nadzoru w ścisłym sensie prawnym, ile raczej jako ich funkcję o charakterze policji administracyjnej (np. sanitarnej, budowlanej itp.)¹⁶.

Podsumowując powyższe rozważania, należy zgodzić się z autorami, którzy wskazują, że nadzór jest elementem funkcji policji administracyjnej. Oznacza to, że jeżeli organy administracji publicznej w ramach swoich kompetencji określonych przepisami prawa realizują funkcje kontrolne i jednocześnie podejmują działania o charakterze władczego oddziaływania na działalność podmiotu kontrolowanego spoza administracji w celu ochrony dóbr lub stanów, pełnią one funkcje zarówno kontrolne, jak i nadzorcze, ale w ramach pełnionej przez siebie szerszej funkcji, tj. funkcji policji ad-

¹⁴ A. MATAN, *Policja administracyjna...*, op. cit., s. 374.

¹⁵ A. MATAN, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*. Warszawa 2014, s. 67.

¹⁶ J. JAGIELSKI, *Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*. „Kontrola Państwowa”, nr 4/1994, s. 13.

ministracyjnej, i uznać je należy za typowe organy policji administracyjnej (a nie organy kontroli czy nadzoru).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. W literaturze można się spotkać z pytaniem, czy organy wykonujące funkcję policyjną mogą być nazywane w dowolny sposób. Z powyższych cytatów jasno wynika, że o tym, czy dany organ pełni funkcje kontrolne, nadzorcze czy policyjne, nie decyduje nazwa, ale zakres kompetencji, jakie danemu organowi przysługują na mocy przepisów prawa. W ustawodawstwie polskim organy realizujące funkcje policyjne nazwane są zbiorczo inspekcjami, dozorami czy nadzorami¹⁷.

Warto zwrócić uwagę na katalog podmiotów wypełniających funkcję policyjną. Cechą charakterystyczną tego katalogu jest bardzo mocne rozbudowanie będące konsekwencją specyfiki organów oraz ich pozycji prawnej¹⁸. Analiza poglądów doktryny polskiego prawa administracyjnego prowadzi do wniosku, że podmiotowo policja administracyjna jest wyodrębniana z dokonaniem wewnętrznego podziału organów policji administracyjnej na służby mundurowe oraz pozostałe służby, inspekcje i straże¹⁹.

Podobny podział zaproponował Z. LEOŃSKI, który stosując kryterium podmiotowe, podzielił organy policyjne na dwie grupy²⁰. Do pierwszej zaliczył organy nazywane potocznie „mundurowymi”, posiadające struktury zorganizowane na wzór wojskowy. Jako przykłady tej grupy organów można wskazać: Policję²¹, Straż Graniczną²², Straż Ochrony Kolei²³. Cechą charakterystyczną tej grupy organów policyjnych jest zakres stosowania przez nie prawnych form i metod działania. W działaniach tych organów można wskazać prawne formy działania o charakterze ogólnym właściwe dla wszystkich organów administracji publicznej (np. wydawanie decyzji, podejmowanie czynności materialno-technicznych) oraz formy szczególne, odznaczające się pewną specyfiką właściwą wyłącznie dla tej grupy organów policyjnych (np. użycie broni palnej)²⁴.

Funkcję policyjną realizują także organy „cywilne”, tj. takie, które nie mają struktury zorganizowanej na wzór wojskowy. System tych organów jest rozbudowany i tworzą go m.in.²⁵:

¹⁷ P. WOJCIECHOWSKI, *Wspólnotowy model...*, op. cit., s. 54.

¹⁸ J. Boć, *Sfery ingerencji administracji...*, op. cit., s. 349.

¹⁹ A. CHAJBOWICZ, *O podmiotowym znaczeniu pojęcia policja administracyjna*. W: J. Boć, A. CHAJBOWICZ, red., *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*. Wrocław 2009, s. 164.

²⁰ Z. LEOŃSKI, *Istota i rodzaje policji administracyjnej...*, op. cit., s. 346.

²¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 355).

²² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1402).

²³ Por. art. 59 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1594).

²⁴ M. JEŁOWIECKI, *Inspekcje specjalne...*, op. cit., s. 67.

²⁵ J. DOBKOWSKI, *Policja administracyjna...*, op. cit., s. 9 i n.; D. GATNER, *Funkcje „policji administracyjnej” we współczesnej administracji państwowej*. „Organizacja – Metody – Technika”, nr 10/1988, s. 7.

- organy inspekcji (np. Państwowa Inspekcja Sanitarna²⁶, Inspekcja Weterynaryjna²⁷, Inspekcja Ochrony Środowiska)²⁸,
- dozory (np. dozór techniczny)²⁹,
- nadzory (nadzór budowlany)³⁰.

Interesujący pogląd prezentuje A. MATAN, który posługując się pojęciem *policji administracyjnej sensu stricto*, zalicza do niej np. nadzór budowlany czy organy inspekcyjne, używając zaś sformułowania *policja administracyjna sensu largo*, kojarzy je przede wszystkim z organami usytuowanymi w resorcie spraw wewnętrznych, a zatem z formacjami zorganizowanymi na wzór wojskowy, które do osiągnięcia celu mogą stosować przymus bezpośredni, zaliczając do tej grupy organów np. Policję i Straż Graniczną³¹.

Z powyższą typologią koresponduje podział stworzony na podstawie kryterium wyłączności działania. Przyjmując to kryterium, można wskazać organy ogólne oraz organy szczególne odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa, porządku i spokoju. Organami o charakterze ogólnym będą wszystkie organy wyposażone przez przepisy prawne w prawo jednostronnego kształtowania sfery prawnej, ale jedynie w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego i spokoju publicznego. Do szczególnych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, porządek i spokój publiczny zalicza się natomiast podmioty, którym przepisy prawne wskazały prowadzenie działalności w innej dziedzinie stosunków społecznych, ale z mocy przepisów szczególnych przyznano im również kompetencje w wyraźnie wskazanych sprawach dotyczących bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego³².

Na gruncie nauki prawa administracyjnego przeprowadza się typologię organów policyjnych na podstawie kryterium właściwości. Przyjmując to kryterium, można wskazać organy ogólne i wyspecjalizowane. Właściwość organów ogólnych rozciąga się na szereg spraw z zakresu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego. Z kolei organy wyspecjalizowane działają tylko w określonym zakresie. Wyspecjalizowane organy swoim działaniem wspomagają działania organów ogólnych. Funkcje współdziałania organów ogólnych i wyspecjalizowanych są odpowiednie do wskazanych powyżej obszarów³³.

²⁶ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1263 ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r., Nr 112, poz. 744 ze zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 686).

²⁹ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 963).

³⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1409).

³¹ A. MATAN, *Policja administracyjna...*, op. cit., s. 355.

³² J. ZABOROWSKI, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku*. Warszawa 1977, s. 11.

³³ D. KIJOWSKI, *Instytucje i bariery współdziałania władz lokalnych*. „Organizacja – Metody – Technika”, nr 1/1987, s. 23.

W prowadzonych rozważaniach należy również wskazać na zasady, którym powinny czynić zadość działania organów policyjnych. Należy w tym miejscu podkreślić, że nie zostały one precyzyjnie i wyczerpująco określone w przepisach prawa. Nie ulega wątpliwości, że działania organów policyjnych powinny być zgodne z podstawowymi zasadami, a w szczególności z zasadą praworządności³⁴. W praktyce działania organów odpowiedzialnych za utrzymanie wyżej wskazanych stanów i wartości mogą spowodować naruszenie zasady praworządności w dwóch sytuacjach: lekceważenia i niepodejmowania czynności składających się na obowiązki służbowe oraz nadużywanie uprawnień. Oba wskazane przypadki są jednakowo szkodliwe pomimo zasadniczych różnic w zachowaniu i stanowią poważne naruszenie zasady praworządności.

W literaturze słusznie zauważa się, że aby organy policyjne mogły skutecznie działać, muszą być wyposażone w szereg uprawnień, które dają im możliwość ingerencji w sferę praw, wolności i obowiązków obywatelskich. Korzystanie z tych uprawnień jest zagadnieniem złożonym i dlatego należy pamiętać o ważnej zasadzie, zgodnie z którą między obowiązkami i uprawnieniami musi istnieć jedność oraz wzajemna zależność.

Zachowaniu zasady praworządności służy wiele czynników, które w literaturze określa się mianem *gwarancji praworządności*. Gwarancje te określane są jako całokształt czynników i środków zabezpieczających w sposób trwały realizację praworządności. W doktrynie przyjął się podział gwarancji praworządności na materialne i formalne, które określa się również mianem instytucjonalnych lub prawnych³⁵.

Przez gwarancje materialne rozumie się całokształt warunków ekonomicznych i społecznych sprzyjających przestrzeganiu prawa, np. stopień rozwoju gospodarczego, wzrost poziomu życia obywateli, rozwój nauki oraz kultury. Na gwarancje formalne składa się całokształt środków występujących w postaci urządzeń prawnych ustanowionych, by zabezpieczyć przestrzeganie prawa przez wszystkich adresatów. Szczególne znaczenie mają liczne przepisy proceduralne, określające tryb postępowania organów odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego. Istnienie tych gwarancji zapewnia obywatelom możliwość dochodzenia swoich słuszných interesów.

Konkludując, należy wskazać, że gwarancje materialne stanowią trwały warunek determinujący rozwój i umacnianie praworządności. Gwarancje formalne natomiast pozwalają w sposób miarodajny i obiektywny określić, czy praworządność organów państwowych jest zachowana, oraz korygować wszelkie ewentualne niewłaściwe działania z punktu widzenia zasady praworządności³⁶.

³⁴ J. ZABOROWSKI, *Prawne środki...*, op. cit., s. 77.

³⁵ E. URA, *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*. Rzeszów 1998, s. 139.

³⁶ Ibidem, s. 144.

W sferze wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego organy powinny kierować się zasadą celowości i skuteczności podejmowanych działań, jest to bowiem generalna zasada nie tylko planowania określonych przedsięwzięć profilaktyczno-prewencyjnych, ale także zastosowania środków przymusu. Podejmowane działania muszą być zawsze celowe, zarówno w aspekcie interesu publicznego, jak i polityki administracyjnej. Nie wystarczy więc sama zgodność z treścią obowiązującego przepisu, muszą ponadto jeszcze wystąpić określone przesłanki faktyczne, które uzasadniałyby podjęcie takiego, a nie innego działania, mającego służyć realizacji konkretnego zadania.

Z kolei skuteczność wyraża się w stopniu zbliżenia się do wyznaczonego celu, a więc w zestawieniu uzyskanych wyników działania z zamierzeniami. Aby można było mówić o działaniach skutecznych, muszą one być odpowiednio zaplanowane, zorganizowane i należycie przeprowadzone³⁷.

Należy również ustalić znaczenie zasady koordynacji w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego. Koordynacja określonych zadań przez różne podmioty jest niezbędnym warunkiem skutecznej ich realizacji. W doktrynie wskazuje się na dwa aspekty zasady koordynacji. Po pierwsze chodzi o zlikwidowanie powstałych rozbieżności oraz usuwanie niepotrzebnego dublowania działań różnych organów. Po drugie koordynacja podejmowanych działań ma zapobiegać tym rozbieżnościom na przyszłość. Z tak pojmowaną koordynacją ściśle powiązane jest uzgadnianie oraz planowanie określonych działań.

Koniecznym warunkiem koordynacji jest właściwy obieg informacji pomiędzy współdziałającymi podmiotami, co z kolei przekłada się na szybkość i skuteczność działań. Znaczenie koordynacji wzrasta w miarę skomplikowania struktur organizacyjnych oraz w miarę wzrostu uzależnienia poszczególnych części systemu od siebie. Dlatego zasada koordynacji pozostaje w ścisłym związku z instytucją współdziałania. Koordynacja jest więc w pracy organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, porządek i spokój publiczny koniecznym warunkiem sprawnego, efektywnego i skutecznego działania.

Szczególnie ważna, jeżeli chodzi o swobody obywatelskie, jest zasada stosunkowości (proporcjonalności, „najmniejszego bólu”). Stanowi ona nie tylko logiczną konsekwencję istnienia norm prawnych, ale jest również wyrazem kultury prawnej oraz kultury społeczeństwa. Zasada ta nakłada na podmioty zapewniające bezpieczeństwo, porządek i spokój publiczny obowiązek rozważenia, czy środki, których mają użyć, są adekwatne do wagi zagrożenia³⁸. W rozważaniach nad istotą zasady stosunkowości wska-

³⁷ Ibidem, s. 145.

³⁸ S. FUNDOWICZ, *Zasady wykonywania czynności policyjnych*. W: *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Księga pamiątkowa poświęcona prof. Wincentemu Bednarkowi*. Olsztyn 2002, s. 118.

zuje się również na stosunek użytych środków do miejsca i czasu. O użyciu określonych środków zapewniających bezpieczeństwo, porządek i spokój publiczny decydować powinna nie tylko waga rozwiązywanego problemu, ale również czas i warunki, w jakich problem ten jest rozwiązywany. Odwołanie się do tej zasady służy ochronie jednostki przed nieuzasadnionym i nadmiernie dotkliwym wkraczaniem w sferę jej praw i wolności³⁹.

Fundamentem tej zasady są trzy podstawowe nakazy:

- nakaz przydatności — wymagający, by przewidziany środek był zdalny do realizacji założonego celu,
- nakaz konieczności — wyrażający się powinnością ograniczenia ingerencji do niezbędnego minimum przy uwzględnieniu czterech wyznaczników: przedmiotu, przestrzeni, czasu i podmiotu,
- nakaz proporcjonalności — zgodnie z nim cel powinien pozostawać w odpowiednim stosunku do ciężaru i dolegliwości podejmowanych środków⁴⁰.

Zasięg oddziaływania zasady proporcjonalności obejmuje zarówno proces stanowienia prawa, jak i etap jego stosowania w przypadkach, gdy prawo przewiduje pewne luzy decyzyjne, pozwalające na dokonanie wyboru⁴¹.

Oczywiście przedstawione wyżej zasady nie wyczerpują katalogu zasad regulujących działalność organów zapewniających bezpieczeństwo, porządek i spokój. Podkreślić jednak należy, że respektowanie tych zasad ma szczególne znaczenie z punktu widzenia ochrony interesów jednostki, gdy znajdzie się ona w stanie zagrożenia i stosuje się wtedy „uproszczony” tryb działania. Należy w tym miejscu podkreślić, że takie stany i uproszczony tryb działania nie dają możliwości korzystania z typowych środków zażalenia, złożenie w późniejszym terminie środków odwoławczych zaś nie może usunąć niekorzystnych skutków. W takiej sytuacji jedynym wyjściem będzie możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

2. Zagadnienia proceduralne

Wiele ciekawych spostrzeżeń w materii proceduralnej dostarczają nam szczegółowe regulacje odnoszące się do działań organów inspekcji. Z tzw. ustaw „macierzystych” określających m.in. strukturę poszczególnych inspekcji jednoznacznie wynika, że organy poszczególnych inspekcji są organami administracji publicznej. Dlatego w przypadkach, gdy postępowanie przed organami inspekcji dotyczy spraw indywidualnych rozstrzyganych

³⁹ Por. orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., K. 27/95, OTK 1996, nr 6, poz. 50.

⁴⁰ M. STAHL, *Zasada proporcjonalności*. W: M. STAHL, red., *Prawo administracyjne*. Warszawa 2000, s. 103.

⁴¹ Por. orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., K. 9/95, OTK 1996, nr 1, poz. 2.

poprzez decyzje administracyjne (tj. sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a.), przepisy kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie, jednak — co należy zaznaczyć — nie na mocy przepisów szczególnych, np. art. 4 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁴², lecz wprost na podstawie art. 1 pkt 1 k.p.a.

Warto w tym miejscu wskazać, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się do każdej czynności dokonywanej przez organy inspekcji w ramach urzędowej kontroli żywności. W szczególności przepisy k.p.a. mają zastosowanie do czynności kontrolnych zakończonych sporządzeniem protokołu kontroli. Za takim rozumieniem komentowanego artykułu przemawia sformułowanie użyte w treści powołanego powyżej art. 4 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, w którym mowa jest o stosowaniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do „postępowania przeprowadzanego przez organy urzędowej kontroli żywności”. Użycie takiego sformułowania wskazuje, że przepisy kodeksu mają zastosowanie do wszelkich postępowań przeprowadzanych przez organy urzędowej kontroli żywności, a nie tylko do postępowań w sprawach administracyjnych, o których mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a.

Podobne stanowisko odnajdujemy w orzecznictwie w odniesieniu do art. 37⁴³ ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁴⁴, którego treść jest zbliżona do treści komentowanego artykułu⁴⁵. W szczególności oznacza to, że na podstawie komentowanego artykułu przepisy kodeksu postępowania administracyjnego mają zastosowanie także przy prowadzeniu czynności kontrolnych przez organy urzędowej kontroli żywności, mimo że kontrole te nie kończą się wydaniem decyzji administracyjnej.

Z drugiej jednak strony należy mieć świadomość, że ze względu na charakter postępowania kontrolnego (nie jest to postępowanie administracyjne ogólne, kończące się wydaniem decyzji) nie wszystkie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego będą mogły znaleźć zastosowanie. Jako przykład wskazać jedynie można, że do postępowania kontrolnego prowadzonego np. na podstawie przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie można stosować przepisów dotyczących rozprawy, decyzji, ugody, odwołań, wznowienia, uchylenia i stwierdzenia nieważności decyzji.

⁴² Tekst jedn.: Dz.U., Nr 136, poz. 914.

⁴³ Art. 37 pkt 1. W postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁴⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1263.

⁴⁵ Zob. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2011 r., II OSK 1014/10, LEX nr 992462; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 listopada 2007 r., IV SA/Po 305/07, LEX nr 501600; Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2007 r., III SA/Gd 6/07, LEX nr 348145.

W literaturze trafnie zwrócono uwagę, że w postępowaniu kontrolnym znajdzie zastosowanie większość przepisów działu I k.p.a. („przepisy ogólne”), tj. przepisy dotyczące: zasad ogólnych, właściwości organów (z zastrzeżeniem regulacji szczególnej zawartej w art. 73 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia), wyłączenia pracownika oraz organu, strony, załatwienia spraw, terminów, a także niektóre inne przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, np. dotyczące podań, protokołów i adnotacji, udostępniania akt.

Jeśli idzie o zastosowanie w postępowaniu kontrolnym zasad ogólnych, to słusznie wskazuje się na: zasadę legalności (art. 6 k.p.a.), zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zasadę uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), zasadę budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), zasadę udzielania informacji i pomocy prawnej (art. 9 k.p.a.), zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), zasadę ostatniego słowa (art. 10 k.p.a.), zasadę przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasadę prostoty, szybkości i wnikliwości (art. 12 k.p.a.). Jak zauważył jeden z autorów, nie ma natomiast podstaw do stosowania zasady dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), zasady trwałości decyzji (art. 16 k.p.a.) czy zasady sądowej kontroli decyzji (art. 16 k.p.a.)⁴⁶.

3. Wszczęcie i przebieg postępowania

Przyjęty w kodeksie postępowania administracyjnego model inicjowania postępowania stanowi kompromis między zasadą oficjalności a zasadą skargowości bądź też, jak wskazują R. SAWUŁA i L. ŻUKOWSKI, między zasadami inkwizycyjności i kontradyktoryjności⁴⁷. W modelu tym przyjmuje się, że oficjalność łączy się ze specyfiką działania organów administracji publicznej, a zwłaszcza z możliwością bądź obowiązkiem kształtowania stosunków społecznych poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Konsekwencją zasady oficjalności jest możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu. Druga z wymienionych powyżej zasad ujawnia się w tych przypadkach, w których organ administracji publicznej może kształtować stosunki prawne wyłącznie na wniosek jednostki. Wynika z tego, że żądanie wszczęcia postępowania zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. w zw. z art. 63 § 3 k.p.a. oraz z art. 14 § 1 k.p.a. powinno przybrać formę pisemną sprowadzającą się do ujawnienia istoty żądania i potwierdzenia tego własnoręcznym podpisem.

⁴⁶ P. WOJCIECHOWSKI, *Wspólnotowy model...*, op. cit., s. 94.

⁴⁷ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*. Warszawa 2003, s. 654; R. SAWUŁA, L. ŻUKOWSKI, *Postępowanie administracyjne*. Warszawa 2004, s. 108.

Należy podkreślić, że w sytuacji, gdy przepisy szczególne wyraźnie stanowią, w jakich wypadkach wszczyna się postępowanie z urzędu lub na wniosek, organ jest związany tymi przepisami nie tylko co do sposobu wszczęcia postępowania, lecz także innych, określonych w tych przepisach wymagań. Dlatego organ administracji publicznej nie tylko nie ma możliwości wyboru między tymi dwoma rozwiązaniami, ale niedopuszczalne jest mieszanie trybów postępowania, tj. traktowanie postępowania wszczętego na wniosek tak jak postępowania wszczętego z urzędu⁴⁸.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że samo żądanie wszczęcia postępowania nie powoduje jego zawiązania *ex lege*, ponieważ organ, który takie żądanie otrzymał, jest zobowiązany do respektowania nie tylko przepisów wyznaczających przedmiot postępowania administracyjnego art. 1 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a., ale również przepisów nakładających obowiązek kontroli przez organ swojej właściwości w sprawie (art. 19 k.p.a. w zw. z art. 65 § 1 k.p.a. i art. 66 § 1 i 3)⁴⁹.

Wątpliwości pojawiają się w sytuacji, gdy przepisy szczególne nie regulują sposobu wszczęcia postępowania. Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze zgodnie przyjmuje się, że w takich przypadkach ustalenie sposobu dopuszczalnego wszczęcia postępowania powinno wynikać z wykładni przepisów materialnoprawnych. Można zatem przyjąć, że „jeżeli przedmiotem postępowania jest określenie ciążących na jednostce obowiązków, ograniczenie lub cofnięcie, wszczęcie postępowania następuje z urzędu. Natomiast inicjatywa należy do strony, tj. wszczęcie postępowania następuje na jej wniosek, gdy idzie o ustalenie sytuacji prawnej jednostki w zakresie jej uprawnień, zgodnie z zasadą, że jednostka rozporządza swoim prawem”⁵⁰.

By zobrazować analizowaną problematykę, należy podać konkretne przepisy prawa materialnego wyraźnie wskazujące, że określone postępowanie wszczyna się na wniosek uprawnionego podmiotu. Jako przykład może posłużyć rozwiązanie normatywne zawarte w art. 7 ustawy z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach. Powołany przepis stanowi, że wszczęcie postępowania w sprawie wyrażenia zgody na nieujawnianie na opakowaniu jednostkowym nazw jednego lub kilku składników kosmetyku następuje na wniosek producenta⁵¹. Decyzje na okres do 5 lat, z możliwością przedłużenia w szczególnie uzasadnionych sytuacjach na dalsze 3 lata, wydaje Główny Inspektor Sanitarny. Od wyżej wskazanej decyzji służy odwołanie do ministra właściwego do spraw zdrowia.

⁴⁸ Por. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2009 r., I OSK 554/08, LEX nr 518252.

⁴⁹ Zob. B. ADAMIAK, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 lipca 1992 r.*, V SA 178/92. PS, nr 11–12/1994, poz. 135, t. I.

⁵⁰ B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 3 grudnia 1987 r.*, SAB/Wr 8/87. OSP 1990, z. 11–12, poz. 397, t. I.

⁵¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 475.

Równie ciekawego przykładu dostarczają nam art. 34 i 35 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁵². W rozważanym przykładzie uznanie wody za naturalną wodę mineralną następuje na wniosek zainteresowanego podmiotu (producenta, importera). Zgodnie z art. 35 Główny Inspektor Sanitarny ma obowiązek wydania decyzji o uznaniu, ilekroć woda, której wniosek dotyczy, spełnia określone wymagania⁵³.

Zgodnie z k.p.a. wszczęcie postępowania z urzędu może nastąpić w kilku sytuacjach: organ działa z własnej inicjatywy, z żądaniem wszczęcia postępowania występuje podmiot na prawach strony, w wyniku skargi powszechnej wniesionej przez osobę trzecią, w wyniku wniosku podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania na podstawie przepisów szczególnych.

W przypadku wszczęcia z urzędu organ administracji podejmuje postępowanie w związku z tym, że dysponuje informacjami o takim stanie faktycznym czy prawnym, który w świetle prawa materialnego obliguje go do uregulowania sytuacji poprzez podjęcie określonej decyzji. Informacje te mogą być uzyskane w trakcie kontroli, podczas analizy akt postępowania w innej sprawie czy też mogą pochodzić od innych organów (sądów, prokuratury, Policji)⁵⁴.

Przykładem może być regulacja zawarta w art. 12 ustawy o kosmetykach, zgodnie z którą Główny Inspektor Sanitarny wydaje decyzję o czasowym zakazie obrotu kosmetykiem lub decyzję określającą warunki jego obrotu, mając na uwadze w szczególności skład, przeznaczenie oraz dostępność kosmetyku. Przesłankami wydania którejkolwiek z wyżej wskazanych decyzji jest: a) wystąpienie udokumentowanych przypadków, że kosmetyk spełniający wymagania określone w ustawie zagraża zdrowiu ludzi, b) stwierdzenie w wyniku badań naukowych lub klinicznych, że kosmetyk spełniający wymagania określone w ustawie zagraża zdrowiu ludzi. Główny Inspektor Sanitarny niezwłocznie przekazuje informację o podjęciu decyzji wraz z podaniem jej przyczyn Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgodnie z przepisami o ogólnym bezpieczeństwie produktów. Informacja kierowana jest równocześnie do Komisji Europejskiej.

Jak wskazano powyżej, impulsem do wszczęcia postępowania może być również wniosek podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania na podstawie przepisów szczególnych. Przykładem może być regulacja zawarta w art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁵⁵, zgodnie z którą w przypadku stwierdzenia u chorego braku wskazań zdrowotnych i epidemiolo-

⁵² Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r., Nr 136, poz. 914 ze zm.

⁵³ Zob. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 lipca 1997 r., C-17/96.

⁵⁴ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Mańan, *Postępowanie administracyjne ogólne...*, op. cit., s. 655.

⁵⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 947.

gicznych do hospitalizacji poprzez decyzję, o której mowa w art. 33 ust. 1, lekarz wnioskuje do państwowego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego, który wydał decyzję, o uchylenie decyzji nakładającej obowiązek hospitalizacji.

Nie można wreszcie wykluczyć sytuacji, że postępowanie zostanie wszczęte w wyniku działania osoby innej niż strona postępowania. W takim przypadku może nastąpić wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu (o ile organ uzna, że są do tego podstawy)⁵⁶.

Nie wchodząc w szczegółowe rozważania dotyczące postępowania dowodowego, należy stwierdzić, że organ prowadzący postępowanie ustala stan faktyczny za pomocą dowolnych środków dowodowych, jakich przeprowadzenie uzna za konieczne. Powyższa konstatacja koresponduje z art. 75 § 1 k.p.a., zgodnie z którym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a jednocześnie nie jest sprzeczne z prawem. Unormowanie to wskazuje zatem na zasadę równej mocy środków dowodowych. Dlatego organ poza przeprowadzeniem dowodu z dokumentu może podejmować czynności identyfikacyjne polegające na oględzinach partii towaru, badaniu próbek itp.

4. Wynik postępowania kontrolnego i środki zaskarżenia

W świetle działań kontrolnych organów inspekcji pojawia się interesujący problem, ujawniający się w przypadku stwierdzenia, że produkt stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. W takim przypadku stosownie do art. 27c ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁵⁷ właściwy państwowy inspektor sanitarny wydaje decyzję, w której wstrzymuje wytwarzanie produktu lub wprowadzanie do obrotu na czas niezbędny do przeprowadzenia oceny i badań jego bezpieczeństwa, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy. W przypadku stwierdzenia, że produkt stwarza zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, właściwy państwowy inspektor sanitarny zakazuje, poprzez decyzję, wytwarzania produktu lub wprowadzania produktu do obrotu, a także nakazuje wycofanie produktu z obrotu oraz jego zniszczenie na koszt strony postępowania. Stosownie do art. 44c ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii o treści wskazanej w powyższej decyzji Główny Inspektor Sanitarny informuje opinię publiczną w formie komunikatu ogłoszonego w środkach masowego przekazu⁵⁸.

Wskazane powyżej rozwiązania mają związek z nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, wprowadzającej zakaz wytwarzania i wpro-

⁵⁶ Por. Wyrok NSA z dnia 13 lipca 1983 r., II SA 593/83. ONSA 1983, nr 1, poz. 55.

⁵⁷ Tekst jedn.: Dz.U., Nr 212, poz. 1263.

⁵⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 124.

wadzenia do obrotu na terytorium RP substancji o działaniu psychoaktywnym, tzw. dopalaczy. Zgodnie z dodanym do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii art. 44b zakazano wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium Polski środków zastępczych, tzn. substancji pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym lub produktów, roślin, grzybów lub ich części, zawierających taką substancję, która może być używana jako środek odurzający lub substancja psychotropowa.

Należy podkreślić, że w powyżej wskazanej sytuacji szczególne właściwości tkwią w samej rzeczy, wynikają z jej istoty, nie mogą być jej przydane wolą właściciela (posiadacza, dysponenta) ani też wolą tych podmiotów nie można pozbawić rzeczy szczególnych właściwości⁵⁹. Warto również zauważyć, że badacze wskazują, iż szczególne właściwości rzeczy wiążą się z pewnymi zagrożeniami, jakie rzecz stwarza lub może stwarzać dla dóbr policyjnych. To ochrona interesu publicznego, w tym ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, tkwi u podstaw szczególnego traktowania przez ustawodawcę tej kategorii aktów⁶⁰.

Rozważenia wymaga pogląd, czy dopuszczalne jest przyjęcie, że określony akt nazywany przez ustawodawcę decyzją i adresowany do indywidualnie oznaczonych adresatów może wywoływać skutki prawne także w odniesieniu do innych, bliżej nieokreślonych podmiotów, czy też adresatem będzie pewna kategoria podmiotów określona w sposób generalny, co oznaczałoby, że decyzja administracyjna nie zawsze byłaby aktem dotyczącym indywidualnie oznaczonych podmiotów, zbliżając tym samym akty rzeczowe do aktów administracyjnych generalnych o charakterze policyjnym.

Akty administracyjne generalne, nazywane również „działaniami bezpośrednio zobowiązującymi” bądź „działaniami tworzącymi konkretne sytuacje dla obywateli”⁶¹, stanowią kategorię form działania, która wymyka się tradycyjnym klasyfikacjom⁶². Dla teoretycznej analizy zagadnień związanych z aktem administracyjnym generalnym niezbędne wydaje się zaprezentowanie najważniejszych stanowisk prezentowanych w polskiej nauce prawa administracyjnego.

W. CHRÓŚCIELEWSKI słusznie zauważa, że akty generalne i administracyjne wywodzą się ze wspólnego „pnia” — aktu administracyjnego⁶³.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Por. Wyrok NSA z dnia 12 września 2008 r., II OSK 1026/07, LEX nr 516773; Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2008 r., II OSK 1521/07, LEX nr 495535; Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2007 r., II OSK 350/06, niepubl.; C. Kosikowski, *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, „Państwo i Prawo”, z. 10/2004, s. 5.

⁶¹ J. ZIMMERMANN, *O tzw. „działaniach bezpośrednio zobowiązujących” administracji publicznej*. W: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Janusza Borkowskiego*. Łódź 2004, s. 220.

⁶² Zob. Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2006 r., III SA/Łd 177/06, LEX nr 914302.

⁶³ W. CHRÓŚCIELEWSKI, *Akt administracyjny generalny*. Łódź 1994, s. 93.

W niektórych przypadkach podobieństwo obu rodzajów aktów oparte jest na tym, że ten sam lub zbliżony rezultat można osiągnąć, wydając akt administracyjny generalny bądź kilka lub więcej aktów indywidualnych.

Podstawowa różnica pomiędzy aktami generalnymi a indywidualnymi sprowadza się do sposobu oznaczenia adresata aktu. Piśmiennictwo jest na ogół zgodne co do faktu, że adresat aktu generalnego nie jest oznaczony imiennie. Powinien być oznaczony w sposób ogólny, a adresat aktu indywidualnego musi być oznaczony imiennie⁶⁴. Nie można wykluczyć jednak sytuacji, w których trudno będzie jednoznacznie zakwalifikować dany akt jako generalny lub indywidualny.

W literaturze dostrzega się możliwość wyróżnienia wśród aktów generalnych takich, które mają charakter normatywny, oraz takich, które charakteru normatywnego nie posiadają. Zdaniem W. CHRÓŚCIELEWSKIEGO akt administracyjny generalny to „wydany przez organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym, na podstawie przepisów prawa, akt o charakterze ogólnym i władczym, który zawiera w swej treści nowe normy prawne lub dokonuje interpretacji norm już wcześniej ustanowionych, a niekiedy zawiera jedynie urzędowe informacje rzutuujące na proces stosowania prawa. Akt ten będzie najczęściej aktem abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednorazowe zastosowanie, ale cecha ta nie jest warunkiem *sine qua non* uznania aktu za akt generalny”⁶⁵.

Szukając jeszcze innych elementów charakterystycznych dla działań tego typu, można wskazać, że na podstawie powszechnie obowiązujących norm kompetencyjnych organy administracji publicznej zostają upoważnione do posłużenia się władczą formą działania, która została zastosowana z pominięciem postępowania jurysdykcyjnego, jej adresaci zaś są związani jej treścią od momentu znalezienia się w zasięgu jej obowiązywania⁶⁶.

J. ZIMMERMANN zwraca uwagę, że „bezpośrednie zobowiązanie” działań administracyjnych oznacza, iż w procesie konkretyzacji abstrakcyjnej i generalnej normy prawa administracyjnego zostaje pominięty jeden z typowych etapów, polegający na sformułowaniu aktu administracyjnego indywidualnego i konkretnego. Najczęściej bowiem dopiero po wydaniu takiego aktu, po osiągnięciu przez niego waloru ostateczności, a nawet po jego uprawomocnieniu się powstają indywidualne obowiązki, które mogą być wykonywane i egzekwowane. W przypadku działań bezpośrednio zobowiązujących ten etap jest niepotrzebny, indywidualizacja obowiązków zaś wynika ze zdarzeń faktycznych. Zaistnienie sytuacji faktycznej powoduje, że ogólna norma ustawowa zobowiązująca do danego zachowania konkre-

⁶⁴ Ibidem, s. 94.

⁶⁵ Ibidem, s. 208–209.

⁶⁶ Uchwała NSA z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 2/10, ONSAiWSA 2011, nr 1, poz. 2.

tyzuje się nie przez akt administracyjny, ale przez czynność bezpośrednio zobowiązującą. W opisywanej sytuacji obowiązki mogą być od razu wykonywane, a także od razu mogą być uruchamiane sankcje za ich niewykonanie.

Zauważyć należy, że w odróżnieniu od aktów normatywnych akty administracyjne generalne mają charakter konkretny. Konkretność ta polega na tym, że odnoszą się one nie do klasy sytuacji lub zachowań, ale do konkretnego zachowania się w konkretnym miejscu⁶⁷. Zasadnie zwraca uwagę J. ZIMMERMANN, że konkretność ta nie odnosi się jedynie do czasu wymaganego zachowania się, ale czas ten jest zawsze wyznaczany sytuacją faktyczną, w jakiej znalazł się adresat obowiązku. W uznaniu powołanego autora elementem różnicującym omawiane działania od aktów administracyjnych jest to, że nie mają one indywidualnego charakteru i odnoszą się do każdego adresata, który znajduje się w konkretnej sytuacji wyznaczonej przez takie działania. Działania te konkretyzują zatem generalną i abstrakcyjną normę prawną jedynie „w połowie”, są jednak powtarzalne i nie wyczerpują się po jednorazowym ich wykonaniu⁶⁸.

Najważniejszą różnicą pomiędzy indywidualnymi aktami administracyjnymi należącymi do powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego a generalnymi aktami administracyjnymi zaliczanymi do aktów administracyjnych w szerszym znaczeniu jest to, że indywidualny akt administracyjny, tj. akt administracyjny w ścisłym znaczeniu, może być wydany tylko wtedy, gdy istnieje dla niego wystarczająca podstawa prawna, i w ramach stanu faktycznego, w którym ma on obowiązywać, są w pełni scharakteryzowani jego adresaci. Generalny akt administracyjny natomiast powinien mieć analogiczną podstawę prawną, jest on jednak wydawany dla sytuacji faktycznych, w których jego adresaci nie są całkowicie scharakteryzowani, albo wręcz dla sytuacji faktycznych, które w chwili wydania aktu istnieją tylko w części, ewentualnie, co też jest możliwe, w chwili wydania aktu nie istnieją wcale. Ostatni z wymienionych przypadków stanowi dowód na to, że w sferze funkcji policyjnej organy podejmują nie tylko działania reaktywne, tzn. w przypadku wystąpienia niebezpieczeństwa, ale także działania proaktywne egzemplifikujące postawę „czuwającą”.

Przenosząc powyższe rozważania nad istotą generalnych aktów administracyjnych na grunt zasady praworządności oraz biorąc pod uwagę skuteczność prawa i znaczenie gwarancji administracyjnoprawnych za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, należy uznać określenie

⁶⁷ Zob. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 stycznia 2011 r., II SA/OI 984/10, LEX nr 783497; Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 11 marca 2010 r., I SA/OI 1/10, LEX nr 660919; Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/08, NZS 2008, nr 5, poz. 103; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 grudnia 2006 r., IV SA/Po 751/06, LEX nr 916639.

⁶⁸ J. ZIMMERMANN, *O tzw. „działaniach...”, op. cit.*, s. 224.

przez ustawodawcę sposobów ich podejmowania, wprowadzania do obrotu prawnego oraz weryfikacji⁶⁹.

Obecnie w literaturze można odnaleźć poglądy, których eksponenci wskazują, że wydanie administracyjnego aktu generalnego, tj. aktu pochodzącego od administracji publicznej, będącego reakcją na bieżące wydarzenia (sytuacje), następuje w ramach drugiej z trzech istniejących generacji procedur administracyjnych. Drugą generację tzw. *rulemaking*, umiejscawia się między klasyczną jurysdykcją administracyjną prowadzoną w indywidualnych sprawach i kończącą się wydaniem indywidualnego aktu administracyjnego, stanowiącą pierwszą generację procedur administracyjnych, a *public policy*, będącą trzecią — najnowszą — generacją procedur administracyjnych.

W kontekście powyższego podziału procedur warto wskazać bardzo ciekawą klasyfikację aktów administracyjnych generalnych. Pierwszą kategorię stanowią te generalne akty administracyjne, które ustawodawca określa mianem decyzji, lecz których wydawanie przy pełnym poszanowaniu wymogów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego w jego obecnym kształcie nie jest możliwe. Dotyczy to w szczególności niektórych spośród generalnych aktów administracyjnych odnoszących się do rzeczy zarówno nieruchomości, jak i ruchomych, a zwłaszcza aktów dotyczących różnego rodzaju produktów. Wśród tego rodzaju generalnych aktów wymienić należy np. decyzje o nakazaniu wycofania z obrotu albo o zakazaniu wprowadzania czy o wstrzymaniu wprowadzania do obrotu jakiegoś produktu leczniczego, spożywczego, kosmetyku czy innego.

Do drugiej grupy M. SZEWCZYK i E. SZEWCZYK zaliczyli administracyjne akty generalne wyodrębnione ze względu na wymogi proceduralne związane z reżimem prawnym odnoszącym się do trybu ich wydawania. Są to te akty, które ustawodawca traktuje jako decyzje administracyjne i co do których jest możliwe w pełni stosowanie rygorów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego w jego obecnym kształcie, ponieważ na etapie prowadzenia postępowania administracyjnego, a więc w sensie proceduralnym, sprawy te mają charakter spraw indywidualnych⁷⁰.

W przypadku tej kategorii aktów administracyjnych generalnych nie tylko jest możliwe, ale jednocześnie jest konieczne prowadzenie postępowań administracyjnych, które mają się zakończyć wydaniem tych aktów z poszanowaniem wszystkich wymogów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Dotyczy to m.in. wymogu prawidłowego ustalenia kręgu stron postępowań administracyjnych kończących się wydaniem tego typu generalnych aktów administracyjnych. Generalny charakter tego

⁶⁹ E. FRANKIEWICZ, M. SZEWCZYK, *Generalny akt administracyjny*. „Państwo i Prawo”, z. 12/2003, s. 52.

⁷⁰ E. SZEWCZYK, M. SZEWCZYK, *Generalny akt administracyjny*. Warszawa 2014, s. 134.

rodzaju decyzji może się bowiem ujawnić w zasadzie dopiero po ich wydaniu, a więc po zamknięciu postępowania administracyjnego, gdy w miejsce podmiotu, który został uwidoczniiony jako adresat takiego aktu, wstąpi jakiś inny podmiot⁷¹.

Należy również wskazać na pewne modyfikacje trybu wydawania administracyjnych aktów generalnych. Źródłem modyfikacji jest sama istota administracyjnych aktów generalnych, które częstokroć są wydawane, aby zapobiegać zjawiskom czy zdarzeniom mogącym rodzić zagrożenie dla dóbr policyjnych, takich jak bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, życie czy zdrowie ludzkie. Dlatego też procedura ich wydawania powinna uwzględniać tę okoliczność. Nadto ochronie tych wartości powinna zostać podporządkowana ochrona innych wartości, które w świetle aksjologii wynikającej z Konstytucji RP, a w szczególności z jej art. 31 ust. 3, są cenione niżej niż życie i zdrowie ludzkie. Obowiązek uwzględniania wymienionych wyżej wartości w postępowaniu kończącym się wydaniem administracyjnego aktu generalnego można wyprowadzić już z art. 7 k.p.a. Pierwszeństwo tych dóbr może uzasadniać rezygnację z zachowania pełni gwarancji procesowych, które indywidualnie określonym stronom postępowań administracyjnych zapewniają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

W literaturze stawiane jest nawet pytanie, czy możliwe jest wskazanie uzasadnienia dla ustawowego wyłączenia publicznego prawa podmiotowego do poddawania weryfikacji ogółu administracyjnych aktów generalnych poprzez odwołanie oraz zastąpienie tego trybu ich weryfikacji innym trybem zaskarżania. Na tak postawione pytanie M. SZEWCZYK i E. SZEWCZYK udzielili odpowiedzi negatywnej, ich zdaniem nie wydaje się bowiem możliwe sformułowanie racjonalnej i przekonującej argumentacji, która takie rozwiązanie miałaby wspierać. Jeśli w odniesieniu do określonego typu generalnego aktu administracyjnego rozwiązanie takie, polegające na rezygnacji z weryfikacji w ramach administracyjnego toku instancji, okazałoby się uzasadnione, to należałoby postulować wprowadzenie alternatywnego — w stosunku do odwołania — trybu weryfikacji danego typu generalnego aktu administracyjnego⁷².

Analogiczna konstatacja towarzyszy ewentualności weryfikacji generalnych aktów administracyjnych w trybach nadzwyczajnych. Również tutaj trudno wskazać przekonujące argumenty, które uzasadniałyby wyłączenia stosowania tych trybów w stosunku do administracyjnych aktów generalnych. Na zasadzie wyjątku ewentualne wyłączenia mogą zostać wprowadzone poprzez przepisy odrębne, ustanawiające upoważnienia do wydawania poszczególnych typów generalnych aktów administracyjnych.

⁷¹ Ibidem, s. 136.

⁷² Ibidem, s. 140.

Z uwagi na przedmiot prowadzonych rozważań kluczowe znaczenie ma poddanie administracyjnych aktów generalnych kontroli sądowej. W tym miejscu warto przytoczyć dwa istotne poglądy. Pierwszy reprezentują K. DEFECIŃSKA-TOMCZAK i Z. KMIĘCIAK, którzy wskazują, że art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zawiera swego rodzaju systematykę, stworzoną z myślą o realizacji nader pragmatycznego celu, tzn. wyznaczeniu przedmiotowych ram wykonywanej przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej. Powyższa uwaga nabiera szczególnego znaczenia, jeśli uwzględni się, że w praktyce nie wszystkie prawne formy działania administracji mają ściśle sprecyzowaną definicję. Dowodem na to są administracyjne akty generalne.

Drugi pogląd zawiera konkretne rozwiązanie zmierzające do objęcia administracyjnych aktów generalnych kontrolą sądową. M. JAŚKOWSKA wyprowadza swój pogląd z wykładni art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷³ stanowiącego, że „kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”.

Konkludując, należy stwierdzić, że obecnie objęcie kontrolą WSA wielu spośród aktów generalnych, w szczególności tych, których ustawodawca nie nazywa decyzjami czy decyzjami administracyjnymi, możliwe jest tylko przy przyjęciu wykładni, jaką zaprezentowała M. JAŚKOWSKA.

W kontekście prowadzonych rozważań należy przytoczyć kontrowersyjny przykład, o którym mowa w art. 30 ust. 5 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie powołana regulacja wzbudza liczne spory. Przepis ten stanowi: „po otrzymaniu powiadomienia, o którym mowa w art. 29 ust. 1, Główny Inspektor Sanitarny może przeprowadzić postępowanie mające na celu wyjaśnienie, czy produkt objęty powiadomieniem, ze względu na jego skład, właściwości poszczególnych składników oraz przeznaczenie: jest środkiem spożywczym zgodnie z zaproponowaną przez podmiot działający na rynku spożywczym kwalifikacją oraz czy spełnia wymagania dla danego rodzaju środka spożywczego, w szczególności, czy jako: a) środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego wyraźnie różni się od żywności przeznaczonej do powszechnego spożycia oraz czy odpowiada szczególnym potrzebom żywieniowym, zgodnie z jego przeznaczeniem, o którym mowa w art. 3 ust. 3 pkt 43, i spełnia wymagania określone w przepisach wydanych na

⁷³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 270).

podstawie art. 26 ust. 1 i 2, b) suplement diety lub środek spożywczy, do którego dodano witaminy, składniki mineralne lub inne substancje wykazujące efekt odżywczy lub inny fizjologiczny spełnia warunki określone w przepisach wydanych — odpowiednio — na podstawie art. 27 ust. 6 i 7 oraz w rozporządzeniu (WE) 1925/2006⁷⁴. W odniesieniu do wskazanej regulacji dominuje pogląd, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia, że produkt spełnia wymagania dla danego rodzaju środka spożywczego, postępowanie wyjaśniające powinno zostać zakończone (niemerytoryczną) decyzją, od której przysługuje środek odwoławczy. Pogląd taki może budzić jednak wątpliwości, trudno bowiem przyjąć, że celem postępowania wyjaśniającego jest wydanie niemerytorycznej decyzji. Podstawę dla takiej decyzji wskazywałby art. 105 § 1 k.p.a., przewidujący wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w razie jego bezprzedmiotowości. Wydanie decyzji umarzającej postępowanie możliwe jest jednak w sytuacji, gdy postępowanie kończy się bez osiągnięcia celu, dla którego zostało wszczęte. Nie sposób natomiast przyjąć, że dokonanie zgodnych ze zgłoszeniem podmiotu powiadamiającego ustaleń oraz odpowiedni wpis do rejestru przez Głównego Inspektora Sanitarnego nie stanowią osiągnięcia celu postępowania. W konsekwencji nie ma podstawy do wydania niemerytorycznej decyzji administracyjnej w wypadku ustaleń zgodnych ze zgłoszeniem podmiotu⁷⁵.

Interesująca ze względu na procedurę jest problematyka sprzeciwu przewidzianego w art. 28 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Analiza orzecznictwa w tym zakresie prowadzi do przekonania, że przysługujące organowi Państwowej Inspekcji Sanitarnej prawo zgłoszenia sprzeciwu przeciwko działaniom, o których mowa w art. 28 ust. 1, podejmowanych w sprawach indywidualnych, winno być realizowane w formie decyzji administracyjnej. Sprzeciw ma bowiem charakter władczy i zewnętrzny i jako taki powoduje po stronie jego adresata obowiązek wstrzymania się od jakichkolwiek działań związanych z uruchomieniem obiektu i prowadzeniem w nim jakichkolwiek działalności do czasu rozstrzygnięcia sprzeciwu przez organ wyższego stopnia. Tym samym sprzeciw rozstrzyga sprawę indywidualną z zakresu administracji publicznej co do jej istoty i w związku z tym stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a.⁷⁶

Krytyczne stanowisko wobec wyżej wskazanej tezy prezentuje J. Borkowski, który podnosi, że szczególnym elementem charakteryzującym działalność administracji jest stosowanie przez jej organy zróżnicowanych

⁷⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1925/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji (Dz.U.UE. L.404 z 3.12.2006 r., ze zm.).

⁷⁵ P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 73 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia*. W: A. SZYMECKA-WESOŁOWSKA, A. BALICKI, F. OPOKA, M. SYSKA, D. SZOSTEK, P. WOJCIECHOWSKI, red., *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 883.

⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1988 r., IV SA 865/87, OSP 1990, nr 7, poz. 284.

prawnych form działania, nadmierne rozszerzenie zakresu stosowania decyzji administracyjnej zaś nie uwzględnia faktu, że jest ona tylko jedną z prawnych form działania administracji⁷⁷. Zdaniem J. BORKOWSKIEGO art. 37 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej traktujący o stosowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej przepisów k.p.a. nie przesądza, że organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej sprawują jedynie funkcje orzecznicze, bo przedmiotowa ustawa oraz inne akty prawne wymieniają różne rodzaje czynności materialno-technicznych wykonywane przez te organy lub przez upoważnionych pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

W świetle powyżej przytoczonej argumentacji należy stwierdzić, że sprzeciw, przewidziany w art. 28 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jest czynnością materialno-techniczną służącą egzekwowaniu obowiązków płynących wprost z przepisów prawa. Sprzeciw ten może być zgłoszony wtedy, gdy państwowy inspektor sanitarny „w toku wykonywanych czynności stwierdzi, że z powodu nieuwzględnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych określonych w obowiązujących przepisach mogłoby nastąpić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi”. Jest to jedno z zadań zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, wskazane w art. 3 pkt 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, na podstawie którego inspektor sanitarny uczestniczy w dopuszczeniu do eksploatacji wybudowanych i przebudowanych zakładów lub ich części i bieżącego nadzoru sanitarnego, tj. kontroli warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności (art. 4 pkt 3).

Zgłoszenie sprzeciwu implikuje określone skutki prawne. Po pierwsze sprzeciw wstrzymuje uruchomienie zakładu pracy, wdrożenie nowej technologii lub zmian technologii, dopuszczenie do obrotu materiałów budowlanych lub innych wyrobów. Po drugie z uwagi na ograniczony czas trwania skutku wstrzymującego kwestionowane działania sprzeciw stwarza obowiązek wszczęcia z urzędu przez inspektora sanitarnego wyższego stopnia postępowania administracyjnego zmierzającego do wyjaśnienia sprawy i wydania decyzji administracyjnej. Po trzecie sprzeciwowi może towarzyszyć zastosowanie środków zabezpieczających przewidzianych przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁸.

W decyzji i w poprzedzającym jej wydanie postępowaniu administracyjnym niezbędne będzie rozpatrzenie zasadności sprzeciwu, gdyż jego wstrzymujący skutek trwa aż do momentu wydania decyzji administracyj-

⁷⁷ J. BORKOWSKI, *Głosa do wyroku NSA z dnia 19 stycznia 1988 r., IV SA 865/87*. „Państwo i Prawo”, z. 1/1990, s. 149.

⁷⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.

nej. Podmiot dotknięty w swoich prawach sprzeciwem zgłoszonym przez organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej ma pełne możliwości dochodzenia swoich interesów w toku postępowania administracyjnego następującego bezpośrednio po zgłoszeniu sprzeciwu.

Również P. KUCHARSKI wskazuje, że przeciwko uznaniu sprzeciwu za decyzję administracyjną przemawia fakt, że w razie zgłoszenia sprzeciwu państwowy inspektor sanitarny nie jest już władny wydać decyzji w tej sprawie, gdyż taką decyzję jest obowiązany wydać państwowy inspektor sanitarny wyższego stopnia⁷⁹. Ponadto stosownie do art. 37 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej państwowy inspektor sanitarny, który zgłosił sprzeciw w sprawach wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, powinien sprzeciw wraz z aktami sprawy przekazać do państwowego inspektora sanitarnego wyższego stopnia właściwego do wydania decyzji w tych sprawach.

Wątpliwości wiążą się również z sytuacją niewniesienia od sprzeciwu odwołania. W takim przypadku państwowy inspektor sanitarny wyższego stopnia nie mógłby wydać decyzji. Oznaczałoby to zatem, że sprzeciw mógłby powodować trwałe rozstrzygnięcie sytuacji, mimo że ma on jedynie wstrzymać działania do czasu wydania decyzji przez państwowego inspektora sanitarnego wyższego stopnia.

W konkluzji należy wskazać, że nie bez znaczenia będzie fakt, iż art. 28 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej wyraźnie odróżnia sprzeciw od decyzji. Tym samym jeśli intencją ustawodawcy byłoby nadanie sprzeciwowi postaci decyzji, to uczyniłby to w sposób wyraźny i w takim razie nie posługiwałby się sformułowaniem, że zgłoszenie sprzeciwu wstrzymuje dalsze działania do czasu wydania decyzji państwowego inspektora sanitarnego wyższego stopnia, tylko posłużyłby się sformułowaniem, że decyzja o sprzeciwie jest natychmiast wykonalna. Powyższa argumentacja znajduje potwierdzenie w art. 27 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zgodnie z którym decyzje w sprawach wymienionych w tym przepisie podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

5. Podsumowanie

W końcowej konkluzji należy wskazać za J. Łukasiewiczem, że jedną z „megawartości” administracji publicznej, poza legalnością, jest zdolność adaptacyjna, tzn. zdolność dostosowania się do niepewności tkwiących w otoczeniu. Uwaga ta nabiera szczególnego znaczenia, jeśli uwzględni się specyfikę działań mających na celu ochronę bezpieczeństwa publicznego,

⁷⁹ P. KUCHARSKI, *Głosa do wyroku NSA z dnia 19 stycznia 1988 r., IV SA 865/87*. OSP 1988, z. 10, poz. 198.

porządku publicznego, zdrowia czy życia. W przypadku tych działań można zidentyfikować zagrożenie polegające na zbytym sformalizowaniu działań, co prowadzi do zjawiska heterogenii celów, tj. przerostu środków, metod oraz ich autonomizacji, w następstwie czego może dojść do konfliktu między legalnością a sprawnością, czego następstwem może być swoista legalizacja niesprawności. Może to zabrzmieć paradoksalnie, ale wysoka formalizacja metod lokująca je w granicach porządku prawnego ogranicza jednocześnie funkcjonowanie administracji, niska formalizacja zaś pozostawia je w sferze polityki i menadżeryzmu⁸⁰.

Powyższy problem dobrze egzemplifikuje kwestia administracyjnych aktów generalnych, które bez wątpienia składają się na rzeczywistą administrację i dla których ramy wiedzy prawniczej zdają się zbyt ciasne i zbyt jednowarstwowe, by rozważać złożoność ich natury.

Należy jeszcze wskazać na jeden bardzo ważny aspekt akcentowany w licznych publikacjach. Lejtmotywem tych rozważań jest aktywność organów policyjnych w ramach sieci. Potrzeba tworzenia sieci wynika z faktu, że większość zagrożeń dla dóbr policyjnych dawno straciła swój „krajowy” charakter. Jak podkreśla się w literaturze, pomimo wielu ewolucyjnych zmian, do jakich doszło w ostatnich dziesięcioleciach⁸¹, krajowe prawo administracyjne nadal budowane jest wokół rdzenia administracji nakazującej i kontrolującej z przynależnym jej władztwem administracyjnym⁸², w globalnej administracji rdzeń tego rodzaju natomiast zazwyczaj nie istnieje: globalna administracja, z pewnymi wyjątkami, składa się głównie z sieci organów albo międzyrządowych układów współpracy z nieformalnymi procedurami podejmowania decyzji⁸³. W przypadku tak złożonych struktur pojawia się problem związany z trudnościami z precyzyjnym ustaleniem odpowiedzialności. Decyzje w takich przypadkach często będą przypisywane jednocześnie podmiotom wewnętrznym, zewnętrznym i międzynarodowym. Poddać powyżej analizie kwestie dotyczące struktury organów policyjnych oraz procedur ich działania ujawniają ważną prawdę, a mianowicie, że funkcja policyjna nie jest czymś precyzyjnie zdefiniowanym, w związku z czym znajduje się *in statu nascendi*.

⁸⁰ J. ŁUKASIEWICZ, *Słowo o metodach działania administracji publicznej*. W: L. ZACHARKO, A. MATAN, G. ŁASZCZYCA, red., *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin profesora Ernesta Knosali*. Warszawa 2008, s. 200–201.

⁸¹ R.B. STEWART, *Administrative Law in the Twenty-First Century*. „New York University Law Review” 2003. Vol. 78, s. 437.

⁸² Zob. A.C. AMAN JR., *Administrative Law in a Global Era: Progress, Deregulatory Change, and the Rise of the Administrative Presidency*. „Cornell Law Review”. Vol. 73, s. 1192.

⁸³ B. KINGSBURY, N. KRISCH, R.B. STEWART, *Powstanie globalnego prawa administracyjnego*. Red. nauk., przekł. P. SZWEDO, M. PYKA, M. WARTECKA. „Forum Prawnicze” nr 6, listopad 2011, s. 50.

Streszczenie

Rozdział zawiera analizę wybranych zagadnień odnoszących się do kontroli specjalistycznej wykonywanej przez organy inspekcyjne. Tak określone pole analizy spowodowało, że rozdział ma niejako charakter trójdzielny. W pierwszej części przedstawiono retrospektywną analizę poglądów pokazującą ewolucję policyjnej funkcji administracji. W tej części zaprezentowano również przegląd organów policyjnych z wyraźnym podziałem na organy „zmilitaryzowane” i „cywilne”. W drugiej części przedmiotem analizy uczyniono kwestie proceduralne. Wskazano podstawowe problemy, które egzemplifikują się w pytaniu, czy wszystkie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie w toku postępowania kontrolnego. W części ostatniej omówiono m.in. problematykę odnoszącą się do aktów administracyjnych oraz generalnych aktów administracyjnych. Ukazano oryginalną konstrukcję generalnych aktów administracyjnych oraz swoistość postępowania.